



2004:22

Förstudierapport Standardmeddelande Bilaga 4:

Juridiska bakgrundstexter



Bilaga 4 – Juridiska bakgrundstexter

bilaga 4.1 – motivuttalanden rörande Direktåtkomst och utlämnande på medium för ADB

Regeringen har i propositionen 2000/01:33 Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution anfört bl.a. att

- i. ”med direktåtkomst avses att den som använder registret på egen hand kan söka i detta och få svar på frågor, dock utan att själv kunna bearbeta eller på annat sätt påverka innehållet” (s. 110 och s. 111) ,
- ii. det inte finns skäl att i detta sammanhang frånga den princip som i dag gäller; dvs. att ”direktåtkomst innebär att uppgifter lämnas ut utan att den ansvariga myndigheten i det enskilda fallet har kontroll över vilka uppgifter som lämnas ut” (s. 111), och
- iii. det i vissa fall kan ”vara svårt att dra en gräns mellan direktåtkomst och andra former för utlämnande” och att ”skillnaderna mellan direktåtkomst och annat utlämnande på automatiserad väg (kan) bli försumbara på grund av den tekniska utvecklingen” (s. 111).

I propositionen 2002/03:135 om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration har i stället en mer teknikrelaterad beskrivning getts. Regeringen har anfört

- i. ”att begreppet utlämnande på medium för automatiserad behandling torde omfatta utlämnande av uppgifter på en rad olika sätt såsom e-post, diskett, cd-rom, direkt överföring av filer via fasta förbindelser i telenät eller annat nätverk eller via Internet” (s. 97-98), och
- ii. ”att ett utlämnande av uppgifter sker på medium för automatiserad behandling betyder att informationen lämnas ut i elektronisk form på ett sådant sätt att mottagaren kan bearbeta informationen” (s. 97-98). ”direktåtkomst innebär nämligen att information om enskilda lämnas ut från myndigheter inom socialförsäkringens administration till andra organ utan möjlighet till sekretessprövning i det enskilda fallet” (s. 68) .

Även i proposition 2000/01:33 s. 112 noterades rörande 2 kap. 6 § skatte-databaslagen att gränsen mellan utlämnande på ADB-medium och direktåtkomst delvis bryts igenom av ny teknik och nya rutiner samt att det inte behövs någon reglering beträffande utlämnande av uppgifter på medium för automatiserad behandling till en myndighet. Härvid anfördes bl.a. följande:

”Någon risk för att mottagande myndigheter skall behandla personuppgifter som hämtas in på medium för automatiserad behandling på ett sätt som inte är avsett torde inte finnas. Under förutsättning att den utlämnande myndigheten har möjlighet att avgöra vilka uppgifter som skall lämnas ut saknas det därför enligt regeringens mening anledning att reglera när uppgifter får lämnas ut på medium för automatiserad behandling. Det finns med andra ord inte några bärande skäl för att i informationsutbytet mellan myndigheter skilja på utlämnande som görs på papper och utlämnande som sker elektroniskt. Om en myndighet får eller skall lämna ut uppgifter till annan myndighet, t.ex. med stöd av sekretesslagen eller andra författningar, bör det således vara upp till myndigheterna att avgöra på vilket sätt det skall göras. Någon reglering av möjligheterna för myndigheterna att lämna ut uppgifter till andra myndigheter på medium för automatiserad behandling behövs inte.”

I detta sammanhang bör också följande beskrivning nämnas från Domstolsdata-utredningens delbetänkande, Domstolarnas register och personuppgiftslagen – En rättslig anpassning (SOU 2001:100):

”Med direktåtkomst avses vanligtvis att någon har direkt tillgång till ett register eller databas och på egen hand kan söka efter information, dock utan att kunna påverka innehållet i registret eller databasen. I begreppet direktåtkomst ligger också att den som är ansvarig för registret eller databasen inte har någon kontroll över vilka uppgifter som mottagaren vid ett visst tillfälle tar del av. Det innebär att om en enskild har direktåtkomst till samtliga uppgifter i en myndighets register, så kan den enskilde själv välja vilka uppgifter han eller hon vill ta del av vid ett visst tillfälle, utan att myndigheten först fattar ett beslut om att uppgifterna skall lämnas ut” (s. 148).

bilaga 4.2 – gränsdragningen mellan Direktåtkomst och utlämnande på medium för ADB

Bör bedömningen grundas på tekniska skillnader?

De tekniska skillnaderna mellan direktåtkomst och utlämnande på ADB-medium är begränsade. Som exempel på medium för automatiserad behandling nämns i lagmotiven disketter och cd-rom skivor. Dessa medier utgör fysiska objekt som gör dem enkla att definiera, varför ett sådant utlämnande till följd av förfaringssättet kan jämföras med ett utlämnande genom att översända en pappershandling. Sådana rutiner gör vidare det synsättet naturligt att *myndigheten* framställer handlingen för mottagarens räkning och har kontroll över innehållet och vad som lämnas ut, så att integritetsintresset inte kränks. Även en process av detta slag kan dock med dagens teknik automatiseras så att mottagaren själv genom ett gränssnitt på en webbplats eller genom någon annan e-tjänst kan välja ut vilken information som skall kopieras till en diskett eller en cd-rom skiva, och utan någon punkt där den personuppgiftsansvarige i realiteten har kontroll över vilka handlingar och uppgifter som lämnas ut vid ett visst tillfälle.

Såsom medium för automatiserad behandling utpekas, i propositionen om socialförsäkringens administration, också e-post och direkt överföring av filer. Sådan kommunikation sker elektroniskt, utan att någon viss fysisk bärare transporteras mellan sändare och mottagare, och därmed kan från tekniska utgångspunkter rutinen lika gärna ge direktåtkomst; vad som nu avses därmed. Även om det inte uttryckligen anges i propositionen avses sannolikt kommunikation med en fysisk person som handlägger en begäran via e-post. Mot detta kan invändas att automatiserade svar via e-post blivit allt vanligare, t.ex. bekräftelser genom e-post vid bokning av flygbiljetter på Internet.

Vad som i propositionen menas med direkt överföring av filer är mera oklart. Bilagor till e-post meddelanden torde räknas in i begreppet e-post och avses därmed troligen inte. Närmast till hands ligger att anta någon form av nedladdning av filer via Internet avses. Den tekniska gränsen mot direktåtkomst framstår då som flytande. Med dagens teknik kan ett system för tillgång till information, exempelvis i form av ett gränssnitt på Internet, enkelt utformas så att informationen antingen visas direkt på en webbsida, skickas som ett e-postmeddelande eller sparas i en fil som överförs till användarens dator – detta utan att användaren märker någon nämnvärd skillnad.

En tolkning av gällande rätt utifrån skillnader av här beskriven närmast teknisk art är till följd av IT:s möjligheter och variationsrikedom knappast möjlig. Frågan är då om lagstiftaren kan antas ha utgått från funktionella skillnader vid sin gränsdragning mellan direktåtkomst och utlämnande på ADB-medium.

Bör bedömningen grundas på funktionella skillnader?

Som redovisats har i motivuttalanden å ena sidan angetts att ”med direktåtkomst avses att den som använder registret på egen hand kan söka i detta och få svar på frågor utan att den ansvariga myndigheten i det enskilda fallet har kontroll över vilka uppgifter som lämnas ut” medan det å andra sidan talas om ”utlämnande på medium för automatiserad behandling”. Här framträder en funktionell skillnad. Vid direktåtkomst kan användaren själv söka efter och själv ta del av (och hämta/logga) information i en databas *utanför den ”utlämnande” aktörens kontroll*. Sedvanlig sekretessprövning och prövning av om det kan antas att ett sådant utlämnande skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med PUL måste alltså ha gjorts på förhand. När informationen skall lämnas genom ett ADB-medium rör det sig istället om ett utlämnande där användaren *ger in en handling* till den personuppgiftsansvarige *med en begäran* om att få ut handlingar eller uppgifter och att den personuppgiftsansvarige, *efter en prövning* av om det finns förutsättningar härför, *lämnar ut* handlingen eller uppgifterna.

En annan skillnad som uttryckligen anges i motivuttalanden är att användaren, vid direktåtkomst, inte själv skulle kunna ”bearbeta eller på annat sätt påverka innehållet” medan ett utlämnande på ADB-medium skulle betyda att den lämnas ut ”på ett sådant sätt att mottagaren kan bearbeta informationen.” Med dagens teknik kan användaren dock relativt enkelt spara information som han får tillgång till, både genom direktåtkomst eller medium för automatisk behandling, i ett sådant format att uppgifterna kan databehandlas.

Slutsats

Av avgörande betydelse är att användaren vid direktåtkomst själv söker och tar del av information i en databas så att den personuppgiftsansvarige inte har kontroll över vad som lämnas ut – finns åtkomst blir uppgifterna tillgängliga på kommando, utan att den personuppgiftsansvarige ges någon beslutspunkt där det kan bestämmas huruvida utlämnande skall medges.

Motsatt funktionalitet torde avses med utlämnande på medium för automatisk behandling. Det synes därmed inte utgöra direktåtkomst om en myndighet sänder en elektronisk handling med en begäran om att få ut en handling eller vissa uppgifter och mottagande myndighets hantering av detta ärende är utformad så att det finns en punkt där myndigheten – manuellt eller genom automatiserad ärendehandläggning – bestämmer om utlämnande får ske och därvid har kontroll över vilka handlingar eller upp-

gifter som lämnas ut i det enskilda fallet. Prövningen av frågor om sekretess och skydd för uppgifterna enligt PUL eller en databaslag kan alltså ske när en framställning om utlämnande har kommit in och det är den person-uppgiftsansvarige som expedierar begärda handlingar och uppgifter, inte sökanden som hämtar dem.

Stöd för denna bedömning, när rutinerna automatiseras, kan möjligen hämtas från en jämförelse med vad som anses gälla från civilrättsliga utgångspunkter när "en dator agerar". Av 2 kap. avtalslagen följer att en fullmäktig måste vara ett rättssubjekt och att datorer följaktligen inte kan utgöra mellanmän.¹ Ett handlande gentemot en part, där handlandet i praktiken utförs av en dator, anses därför rättsligt utföras av det rättssubjekt som initierat den elektroniska process som datorn utför, enligt uppställda regler. Det är alltså myndigheten själv som agerar när den, med hjälp av en dator, prövar om en handling eller en uppgift skall lämnas ut.

¹ Se Dotevall, Mellanmannens kunskap och huvudmannens bundenhet, s. 74.